

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LXIII.

Fasc. 20.

TÓTH JUDIT

**Non-profit szervezetek a nemzetközi jogi
színtéren**

SZEGED
2003

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum
Universitatis Szegediensis

LÁSZLÓ BLUTMAN, LÁSZLÓ BODNÁR, JÓZSEF HAJDÚ, ÉVA JAKAB,
JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS MARTONYI,
FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY,
IMRE SZABÓ, LAJOS TÓTH, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BLUTMAN LÁSZLÓ, BODNÁR LÁSZLÓ, HAJDÚ JÓZSEF, JAKAB ÉVA,
KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS, MARTONYI JÁNOS,
NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER, POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF,
SZABÓ IMRE, TÓTH LAJOS, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324-6523 Acta Univ.
ISSN 0563-0606 Acta Jur.

A független, magánszemélyek kezdeményezésére és aktivitása révén működő szervezetek jelentőségét többféle módon lehet vizsgálni. Az alábbiakban csupán egyetlen szempontot emelünk ki, és azon keresztül bizonyítjuk e szervezetek fontosságát, tevékenységük közpolitikát befolyásoló működését. Nevezetesen, a *nemzetközi jog szintjén, különböző kormányközi szervezetek dokumentumaiban, a két- és többoldalú nemzetközi szerződésekben, valamint ezek végrehajtását is segítő belső normákban* megjelent a non-profit szervezetekre vonatkozó szabályozást az elmúlt évtizedekben. Másként fogalmazva új szabályozási tárgy született, amely azonban korántsem teljesen kiforrott, egységes rendszer, mégis tanulmányozásra érdemes, mert nem időleges jelenségről van szó. Egyrészt a globalizáció korában e harmadik szektor is egyre több irányú, állam- és régió-határokon átnyúló együttműködési hálózattá válik. Másrészt, a ma számbeli többséget alkotó helyi civil szerveződések által nyújtott szolgáltatások részei a közjónak és a közjavaknak, amelyet a kormányzati politika és a piaci szektor is felismert (Sipos, 2001). Végül az emberi jogoknak a belső jogba való behatolásával az egyesülési jog, az érdekképviselési, etnikai közösségi önszerveződéshez, önkormányzatisághoz való jog a demokratikus jogállamok elvitathatatlan eleme, így biztosnak látszik e szektor hosszú távú létezésének fundamentuma.

A nemzetközi szintéren megjelenő harmadik (nem kormányzati és nem piaci) szektor jogi szempontból jellemző főbb vonásait a következőkben foglalhatjuk össze.

1. Az egységes szóhasználat hiánya

Az első jel, amely megjelenésük újdonságára utal, hogy a rájuk vonatkozó szóhasználat meglehetősen vegyes. Az ENSZ, az Európa Tanács és az Európai Unió legtöbbször a kormánytól független szervezetként (non-governmental organisation = NGO) említi dokumentumaiban. Ám találkozhatunk a független (independent), a nem profit-érdekeltségű (non-profit oriented), az önkéntes (voluntary organisation) szervezet kifejezéssel is. Valószínűleg még ennél is változatosabb a kép, ha a kétoldalú állam- és a kormányközi szerződéseket tekintjük át, amelyekben szintén felbukkantak a civil szervezetek. Egyetlen bilaterális egyezményből idézünk a szóhasználat jellemzésére, amelyből kitűnik, hogy még egyetlen mondaton belül is váltakozik a megnevezés, feltehetően a két ország jogi szabályozásának eltéréseire is utalva.

A Szerződő Felek a jelen Egyezményben meghatározott célok elérése érdekében különösen támogatják:

- a) az országos, helyi és területi önkormányzati érdek-képviselési szervek együttműködését;
- b) az alapítványokat és egyéb közhasznú tevékenységet végző jogi személyeket;
- c) a civil szervezeteket és nonprofit szervezeteket;

d) a gazdasági vállalkozásokat és a költségvetési intézményeket, figyelemmel ezen szervezetek működésére vonatkozó belső jogszabályokban foglaltakra.¹

2. A szabályozó normák vegyes jellege

A civil szervezetek nemzetközi szervezetekkel és az államokkal való együttműködésére, valamint jogállására vonatkozó normák a *nemzetközi közjogban* kaptak helyet. Ezek egy része kötelező erejű, míg másik részük elsősorban az államok és a nemzetközi szervezetek működése számára ad iránymutatást (soft law).²

A szabályok másik típusát a *belső, hazai jogszabályok* alkotják, amennyiben azok kifejezetten a civil szervezetek határokon átnyúló működésével, feladataik ellátásával foglalkoznak, hogy a nemzetközi szinten is fellépessenek. Ilyen különösen az adományok külföldről való elfogadása, támogatás külföldi szervezeteknek, akciók külföldön, ehhez vámügyi, adózási követelmények meghatározása, beutazási vízum, munkavállalási engedély különböző kedvezményei civil szervezetek munkatársai számára.³

Külön csoportot alkotnak a *nemzetközi magánjogba* tartozva a nemzetközi civil szervezetek alapító okiratait, statútumait, saját belső szabályait. Legismertebb példa erre a vöröskereszt nemzetközi mozgalmának vagy az olimpiai mozgalom története⁴, amelyben

¹ 200/2001. (X. 20.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek határon átfelölő együttműködéséről szóló, Budapesten, 2001. április 23-án aláírt Egyezmény kihirdetéséről, 6.cikk

² Példaként említünk néhányat. Az *Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet* (EBEÉ) emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciájának dokumentuma (1990. jún. 29.) szerint a részt vevő államok „elismerik a nem-kormányzati szervezetek, beleértve az emberi jogi szervezetek szerepét a tolerancia, a kulturális változatosság előmozdításában és a nemzeti kisebbségekre vonatkozó kérdések megoldásában.” (IV/30.pont).

Párizsi Karta az Új Európáért (1990. nov. 21.): „Emlékeztetünk arra a jelentős szerepre, melyet a nem-kormányzati szervezetek játszottak az EBEÉ céljainak elérésében, és tovább könnyítjük a részt vevő államok által vállalt EBEÉ-kötelezettségek végrehajtására kifejtett tevékenységüket. E szervezeteket megfelelő módon be kell vonni az EBEÉ tevékenységébe és az új struktúrába, hogy fontos feladataikat teljesíthessék.”

229/2001. (X. 11.) Korm. határozat a Magyar–Szlovák Kisebbségi Vegyes Bizottság III. ülésén elfogadott ajánlásokról. „A szlovák Fél biztosítson pénzügyi forrásokat azon civil szervezetek részére, amelyek a szlovákiai magyar kisebbség érdekében szociális, kulturális és közművelődési tevékenységet folytatnak.” (3. pont).

³ A teljesség igénye nélkül két példa. 1995. évi C. törvény a vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról tv. 111. § (2) Vámentesek a Magyarországon bejegyzett, illetve nyilvántartásba vett *jótekonysági vagy emberbaráti szervezetek*, valamint a menekülteket ellátó költségvetési szervek részére ellenszolgáltatás nélkül érkező, feladatuk ellátásához szükséges és az általuk ingyenesen szétosztásra kerülő szokásos küldemények, a (3) bekezdésben foglaltak kivételével, pl. (3) b) a mentőautó, tűzoltóautó. (5) Vámentesek a tűzvész, árvíz vagy más elemi csapás károsultjai részére ellenszolgáltatás nélkül érkező élelmiszerek, gyógyszeres és ruházati tárgyak, valamint a létfenntartáshoz szükséges egyéb használati tárgyak (így különösen: edények, sátrak, ágyak, takarók).

256/2001. (XII. 18.) Korm. rendelet a nemzetközi fizetési forgalom jogcímeiről 2. § (1) A devizabelföldi és a devizakülföldi a hitelintézetnek statisztikai célra köteles megadni – a mellékletben felsorolt nemzetközi fizetési forgalom jogcírnei közül választással – az általa kezdeményezett átutalás vagy a javára érkezett számlajóváírás, valamint a valutavásárlás és -eladás jogcímét, ha pl. az átutalás célja nem kormányzati szervezetnek nyújtott adományok, jótekonysági szervezetek és egyházak, nonprofit intézmények, alapítványok nem beruházási célú adományai.

⁴ Henry Dunant (1828–1910) svájci üzletember kezdeményezte a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága (ICRC) felállítását, mert szemtanúja volt a Sölferino melletti francia–osztrák csatának 1859-ben, ahol megdöbbentette a sebesültek ellátatlansága. Kőrbeutazta egész Európát, hogy népszerűsítse azt a mára egyszerűnek tűnő elvet, miszerint a sérült, ellenséges katonák ugyanolyan egészségügyi ellátást kapjanak, mint a

magánszemélyek nemzetközi együttműködéséből jött létre több olyan jogi dokumentum, amelyet ma az államok is tiszteletben tartanak.

3. A szektor tevékenységének sokrétűsége

Formai szempontból könnyen igazolható, hogy a non-profit szervezetek által meghirdetett célok igen sokrétűek (Gesztiné-Csanády, 2003). Több nemzetközi felmérés is ezt igazolta. Például az 1990–1994 között 12 országra (köztük volt az Egyesült Államok, Franciaország, Németország, az Egyesült Királyság, Brazília, Japán, Thaiföld, India és Magyarország) kiterjedő kutatás osztályozta a non-profit szervezeteket a deklarált tevékenységük jellege szerint. A vizsgálatból kizárták a politikai és a vallási szervezeteket. A vizsgálat azt mutatta, hogy tizenegy nagyobb tevékenység-típus különböztethető meg (Lester et al., 1995). Ilyen a környezetvédelem, a kultúra, a pihenés, és az egyik típus a *nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozó szervezeti tevékenység. Ez a következőket foglalja magában:*

- a) Cserekapcsolatok, nemzetközi kulturális kapcsolatok;
- b) Fejlesztési segítségnyújtó szervezetek;
- c) Természeti csapások következményeinek enyhítésére törekvő nemzetközi segítségnyújtó szervezetek;
- d) Emberi jogokat védő szervezetek;
- e) Békészetért dolgozó szervezetek;
- f) Támogató, kiszolgáló (tanácsadó, egyeztető, koordináló) szervezetek;
- g) Többcélú nemzetközi szervezetek;
- h) Egyéb nemzetközi tevékenységet végző (pl. ENSZ Társaságok WFUNA).

Az emberi jogok érdekében a következő tevékenységet fejtik ki a civil szervezetek a nemzetközi szintén (Kovács-Vókó, 2002), részt vállalva a közjó biztosításában:

saját honvédek. Őt tekintélyes genfi férfiú 1863-ban, Dunant titkárságával az élén, egy bizottságot hozott létre, s később ez vált a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságává. A svájci állam 1864-ben nemzetközi konferenciát szervezett 16 állam részvételével, hogy ajánlásokat tegyen a harcéri sebesültek ellátásának fejlesztésére. Így jött létre az első Genfi Egyezmény, amelyben a részes államok vállalták, hogy a kórházak, segélyhelyek és az egészségügyi személyzet a fegyveres konfliktusok során semlegesnek tekintendők, és megkülönböztetésükre a vörös keresztet jelölték meg. A további Genfi Egyezmények és jegyzőkönyveik sajátos jogállást biztosítottak a szervezetnek. Végrehajtó Bizottsága teljes egészében svájci polgárokból áll, sok delegáltja svájci (Hantos, 1981).

A társadalmi szervezetek országhatárokon túli érdekeltségére példa az olimpiai játékok megszervezésére hivatott *Nemzetközi Olimpiai Bizottság* (International Olympic Committee; rövidítve: IOC), amely eredendően nem kormányzati szerv volt, hanem egyesületi jellegű nemzetközi civil szervezetként jött létre 1894-ben. A Nemzetközi Olimpiai Bizottság létrehozásához vezető úton a kezdő lépést – 1894-ben elhangzott javaslatával – Pierre de Coubertin báró tette meg, felelevenítve az ókori játékok szellemét és szokásait. A Lausanne-ban székelő szervezet mára már száznál több munkatárssal működik, a nemzetközi olimpiai mozgalom élén. A mozgalom azokat az országokat tömöríti, amelyek elfogadják az Olimpiai Chartát. A NOB nem a nemzeti olimpiai bizottságok küldötteiből áll, hanem a közgyűlés által választott természetes személy tagokból. A jelenleg 113 tagból álló tekintélyes szervezet élén a 8 évre megválasztott elnök áll, aki a szervezet képviseletét is ellátja. A fő döntéshozó szerv a közgyűlés, amely évi rendes ülésén elfogadja, módosítja vagy értelmezi az Olimpiai Chartát, továbbá határozatot hoz a következő olimpiai játék helyéről. (Nemes-Tóth, 2002).

- a) emberi jogok szabályozásában részvétel, alulról jövő kezdeményezések közvetítése;
- b) konzultatív feladatok (előkészítés, fejlesztés, értékelés);
- c) a jogi normák hatályosulásának vizsgálata (célirányosan és általánosan) nemzetközi és helyi szinten is (vizsgálatok lefolytatása, jogi elemzések készítése);
- d) a jogok kikényszerítése, nyomásgyakorlás a nemzeti hatóságokra, jogorvoslati fórumok kihasználása, bizonyítékok beszerzése, tanúskodás nemzetközi és nemzeti fórumok előtt (pl. Amerika-közi Emberi Jogi Bíróság, Európai Emberi Jogi Bíróság);⁵
- e) helyi, nemzeti szintű mozgósítás, lakossági szolidaritás erősítése;
- f) áldozatvédelem (jogsértés áldozata és hatóság közötti párbeszéd, közvetítés, amicus curiae jellegű közvetítés a hivatalos eljárásban, áldozatok érdekében fellépés);
- g) adatgyűjtés (az emberi jogok szintjéről, betartásáról);
- h) információcsere az emberi jogokkal, érvényesítésükkel kapcsolatosan;
- i) együttműködés a kormányzati szervekkel, nemzetközi társszervezetekkel.

A civil szervezetek száma e körben 1945 után megnőtt, pl. az 1993-ban Bécsben megrendezett Emberi Jogi Világkongresszuson 1500 szervezet képviseltette magát (426 Nyugat-Európából, 270 Ázsiából, 236 Latin-Amerikából, 202 Afrikából). A *civileknek az emberi jogok érdekében kiegészítő szerepe* változatlanul kiemelkedő, noha az első civil emberi jogi szervezet, amely máig működik, az 1839-ben alapított Rabszolgaságellenes Társaság. Ezt a változatlan szerepet indokolhatja, hogy

- a) a nemzetek feletti, szupranacionális hatalom (ENSZ és szakosított szervei) ma még rendszerként gyenge;
- b) az emberi jogok kikényszerítése az egyes államok feladata alapvetően, a nemzetközi normákat beillesztik saját jogi-igazgatási rendszerükbe. Ez pedig kormányzati döntések függvénye, a nemzetközi fórumok ezt csak kiegészíthetik, inspirálhatják.
- c) A nemzetek feletti ellenőrzés célpontjai is szükségszerűen a kormányok. Ugyanakkor a civilek kezében olyan speciális erőforrások, lehetőségek vannak, amelyekkel a kormányzati szervek nem rendelkeznek.

Összességében a civil szervezetek hálózatai *a nemzetközi politika szereplőivé válnak, mert a demokrácia intézményeit stabilizáló hatásuk van* (Szabó, 1998).

4. A szabályozás tartalmi elemei

A következőkben elsősorban a többoldalú egyezményekben és nemzetközi szervezetek dokumentumai alapján tekintjük át, hogy e szektor nemzetközivé válása milyen témaköröket, valamint ettől gyakran alig elválaszthatóan, milyen civil szerepeket körvonalalznak az államközi, kormányközi szervezetekben.

⁵ Az előző pontokban írtakra is példaként említhető az 1961-ben alakult Amnesty International. E jogvédő szervezetnek mára 1,3 millió tagja, 160 országban képviselete, londoni központjában 320 állandó alkalmazottja, 95 önkéntese van. Legfőbb döntéshozó szerve a 9 tagból álló Nemzetközi Tanács, amelynek munkáját a Végrehajtó Bizottság és a Titkárság segíti. A szervezetet 1997-ben Nobel Békédíjjal tüntették ki.

a) A civil szervezet jogi személyisége. Noha a nemzeti szabályozás jelentősége e körben sem csökkent, a non-profit szervezetek több országbeli működése vetette fel, vajon mindegyikben kell-e regisztráltatni magukat ahhoz, hogy szabadon működjenek, szerződéseket köthessenek. Az *Európa Tanács 124. Egyezménye* (1986) ezt rendezi a nemzetközi társadalmi szervezetek (NGO) számára. 1991-ben lépett hatályba, és egy tucat ország a részese, pl. Ausztria, Franciaország, az Egyesült Királyság, Svájc. Eszerint nemzetközi NGO olyan szervezetet jelent, amely

- egyesület, alapítvány, más magán-intézmény (pártot, állami szerveket kivéve),
- szerződéskötési képességgel, a nemzetközi magánjog értelmében jogképességgel rendelkezik (jogi személy);
- non-profit jellegű, mert nem profitszerzésre jött létre, illetve szerzett bevételeit és profitját nem osztja fel az alapítók/tulajdonosok között, hanem alapvető céljaira fordítja;
- célját tekintve nemzetközi közhasznú tevékenységet végez, kizárólag belföldi tevékenységet végzők nem tartozhatnak e körbe;
- alapítása megfelel valamely állam nemzeti jogának;
- működése legalább két országra kiterjed, amelyből legalább az egyik részese az Egyezménynek;
- székhelye és tevékenysége felett egy részes állam látja el a törvényességi felügyeletet.

Az ennek megfelelő civil szervezet jogi személyiségét és jogképességét a részes államok egymás között automatikusan elismerik, mintha saját szervezetük lenne. Ez azzal a kedvező hatással jár, hogy nem kell ismételt bejegyeztetni jogi személyként a másik országban működéséhez, jogügyleteinek bonyolításához. Ugyanakkor ez a nemzeti bánásmód korlátozott, mert

- kizárható közérdekre vagy közrendre hivatkozással (nemzetbiztonsági, közbiztonsági, a rend megzavarása, bűncselekmény elkövetése, a közegészségügy vagy a közérkölcsök megóvása, mások jogainak megóvása, a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetése miatt);
- a külföldiekre vonatkozó általános korlátozások alól nem élvez kivételt (pl. tulajdonszerzés);
- alkalmazni kötelesek a nemzeti jog szerinti valamennyi, a civil szervezetekre vonatkozó korlátozást (pl. bizonyos tevékenységeket nem végezhetnek, ha azok az állami szerveknek vannak fenntartva).

A nemzetközi NGO jogállást igazolni köteles:

- a szervezet otthoni bejegyzéséről szóló határozattal;
- a szervezet alapító okiratával, belső szabályzataival (SZMSZ), vagy
- az adott jogviszonyokban ezek felmutatásával (pl. a vámolási eljárásban).

Az igazolás módjáról a részes állam tájékoztatja az Európa Tanácsot. Az Egyezményhez fenntartást tenni nem lehet.

b) Részvétel az emberi jogok és más nemzetközi egyezmények hatályosulásának vizsgálatában. Elsősorban a nemzetközi egyezmények végrehajtását, az abban tett előrehaladást áttekintő ország-jelentések elkészítésébe, véleményezésébe vonják be a részes

államok a nemzetközi civil szervezeteket, másrészt az általuk kialakított beszámolókat, dokumentációt, adatbázisokat használják hatósági eljárásokban vagy politikai döntések alátámasztására (Weller, 1995) Ezek közös eleme a végrehajtó hatalomtól független személyek, szerveződések adatgyűjtése, adatközlése, jogesetek leírása.⁶

c) *Konzultáció, részvétel a kormányzati vagy a nemzetközi szervezet döntéshozatalában, egyezmények előkészítésében.* Utalva csupán a civileknek a nemzeti jogalkotásban betöltött szerepére (társadalmi vita),⁷ a nemzetközi közéletben is hasonlóan fontos a készülő döntések, különösen a jelentősebb szabályok előkészítésének a nyilvánossága. Az Európai Unióban a polgárokhöz minél közelebb akarják hozni a meglehetősen bonyolult, többszintű döntéshozatali rendszert.⁸

⁶ Szemléltetésül álljon itt az Európa Tanács és az ENSZ olyan egyezménye, amelynek Magyarország is részese.

– 1999. évi C. törvény az Európai Szociális Karta kihirdetéséről, 27. Cikk: A Kormányzati Szociális Bizottság Albizottsága

1. A Szerződő Felek jelentései és a Szakértői Bizottság következtetései megvitatásra az Európa Tanács Kormányzati Szociális Bizottságának Albizottsága elé kerülnek.

2. Az Albizottságban minden Szerződő Fél egy képviselővel rendelkezik. Legfeljebb két nemzetközi munkaadói és két nemzetközi szakszervezeti szervezetet kér fel képviselők jelölésére, akik az üléseken megfigyelőként, tanácskozási joggal vesznek részt. Ezenfelül konzultálhat az Európa Tanácsban tanácskozási joggal rendelkező nemzetközi nem kormányzati szervezetek legfeljebb két képviselőjével azon kérdések vonatkozásában, amelyekkel a szervezet kiemelten foglalkozik, mint például a szociális gondoskodás és a család gazdasági és szociális védelme.

– 1998. évi XLIX. törvény a határokat átlépő televíziózásról szóló, Strasbourgban, 1989. május 5-én kelt európai egyezmény kihirdetéséről, 20. Cikk

Az egyezmény céljainak végrehajtására Állandó Bizottságot hoznak létre, amely a részes államok képviselőiből áll, és funkciói ellátásához szakértőket vehet igénybe. Nemzetközi vagy nemzeti, kormányzati vagy nem kormányzati, a jelen Egyezmény által felöltet területeken megfelelő technikai minősítéssel rendelkező testületek képviselőit – saját kezdeményezésből, vagy az illető testületek kérésére – meghívhatja, hogy megfigyelőként vegyenek részt egy-egy ülésen vagy egy-egy ülésének valamely részén. Az e szakértők vagy testületek meghívására vonatkozó döntéseket az Állandó Bizottság tagjai háromnegyedes többséggel hozzák meg.

– 1995. évi LXXXII. törvény az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezmény kihirdetéséről 5. Cikkely Kötölezettségek.

1. Valamennyi részes állam, számításba véve közös, de megkülönböztetett felelősségeiket, sajátos nemzeti és regionális fejlesztési prioritásait, célkitűzéseiket és körülményeiket i) elősegíti az éghajlatváltozással kapcsolatos oktatást, képzést és a tudatosság fejlesztését, valamint bátorítja a legszélesebb részvételt ebben a folyamatban, beleértve a nem-kormányzati szervezeteket is, továbbá együttműködik ezekben a témákban; és 6. Az Egyesült Nemzetek Szervezete, annak szakosított szervei, a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség, valamint azok minden tagállama vagy megfigyelője, melyek nem részes felei az Egyezménynek, megfigyelői minőségben képviseltethetik magukat a Felek Konferenciájának ülésszakain. Bármely testület vagy szerv – legyen az nemzeti vagy nemzetközi, kormányzati vagy nem-kormányzati –, amely az Egyezmény tárgyát képező ügyekben kompetens, és amely tájékoztatta a titkárságot arról a szándékáról, hogy képviseltetni kívánja magát a Felek Konferenciájának ülésszakán, bebecsázható ily módon, kivéve, ha a Felek legalább egyharmada tiltakozást jelent be. A megfigyelők bebecsázása és részvétele a Felek Konferenciája által elfogadott eljárási szabályok tárgyát fogja képezni.

⁷ Ezt kötelező jelleggel az 1987. évi XI. törvény tartalmazta, ám az Alkotmánybíróság a vonatkozó szakaszt, annak üres formalitása miatt megsemmisítette, és az 1991. évi XXXI. tv. módosításával az Országgyűlés is kiiktatta (33–36. §).

⁸ Egy-egy példa az ENSZ és az Európai Unió háza tájáról. 1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról, 71. cikk. A Gazdasági és Szociális Tanács minden megfelelő intézkedést tehet abból a célból, hogy olyan nem-kormányzati szervekkel, amelyek a hatáskörébe tartozó ügyekkel foglalkoznak, tanácskozsokat folytasson. Ilyen intézkedést a nemzetközi szervek tekintetében és

d) *Közreműködés az adott nemzetközi szervezet céljainak és hatékonyabb működésének elősegítésében.* Az Európa Tanács a civil szervezetekkel való effajta kapcsolatát intézményesítették, és a Miniszterek Bizottsága 1972. október 16-án hozott 72 (35) számú, az Európa Tanács és a nem-kormányzati szervezetek között fennálló kapcsolatokról szóló határozata beépült a szervezet „alkotmányos szabályai” közé (kihirdette az 1991. évi LXXI. törvény az Európa Tanács Alapszabályáról). A munka-kapcsolat *tanácskozási státuszt* jelent. Ennek feltételei:

- a nem-kormányközi szervezet a saját szakterületén különösen elismert;
- tevékenysége egy szakterülethez kapcsolódik;
- alkalmas arra, hogy hozzájáruljon az Európa Tanács tagállami közötti szorosabb egység megvalósításához;
- vállalja, hogy propagálja az Európa Tanács kezdeményezéseit, továbbá
- tájékoztatja az Európa Tanácsot minden olyan tevékenységéről, amely annak érdeklődésére tarthat számot;
- információt (dokumentumokat, véleményeket) ad szakterületéről az Európa Tanács főtitkára kérésére, és
- kérelmekre felvételt nyertek az Európa Tanács jegyzékébe.

A tanácskozási jog magában foglalja, hogy

- megkapják a Parlamenti Közgyűlés napirendjét és nyilvános dokumentumait, megfigyelőket küldhetnek – felszólalási jog nélkül – a Közgyűlés nyilvános üléseire;
- véleményezhetik a Közgyűlés bizottságai napirendjén szereplő kérdéseket,
- írásbeli anyagokat nyújthatnak be a Főtitkárhoz, aki, ha célszerűnek véli, továbbítja azokat a Parlamenti Közgyűlés valamely bizottságához, kormány szintű szakértői bizottsághoz,
- Parlamenti Közgyűlés bizottságai, a kormányok szakértői bizottságai, a Főtitkár tanácskozhatnak e szervezetekkel a közös érdeklődésre számot tartó kérdésekről.

A Miniszterek Bizottsága dönt a jegyzékbe való felvételről, illetve az onnan való törlésről az olyan szervezet, amelynek jegyzékbe vételét elutasították vagy amelyet a jegyzék-

ahol helyénvaló, a Szervezet érdekelt tagjával való előzetes tanácskozás után, az országos szervek tekintetében is tehet.

53/2001. (VIII. 17.) FVM rendelet „Magyarország SAPARD Terve 2000–2006” kihirdetéséről.

A SAPARD Terv a bizottság által delegált szakértők, a Magyar Kormány, a kormányzati és nem kormányzati szervek, valamint az érintett gazdasági, társadalmi és szociális partnerek közreműködésével készült.

„Az Európai Bizottság az állampolgárok közelében”

Az európai kormányzatról 2001. júliusban kiadott Fehér Könyvet számos civil szervezet véleményezte. Köztük volt magyarországi civil szervezetek közös véleménye is, melynek megfogalmazását és az Európai Bizottsághoz való eljuttatását az Európa Ház koordinálta 2002 júniusában. A legtöbb javaslat tartalmazta azt az igényt, hogy az európai intézmények több információt juttassanak közérthető formában az állampolgárokhoz. A bürokratizmusáról híres Európai Bizottság kedvező módon reagált a kritikákra és a jövőben tudatosan kívánja elősegíteni a kommunikációt a társadalommal és a civil szervezetekkel. Ezt biztosítandó, 2003. január 1-től a Bizottság munkatervében szereplő fontos társadalmi kérdések megvitatásába közvetlen beleszólást enged. Egy-egy döntés meghozatalakor nyolchetes előzetes véleményezési periódust vezetett be civil szervezetek részvételével. Az átláthatóság jegyében így a Bizottság a legmegfelelőbb szakértőket alkalmazhatja az európai politikák kialakításában. A Bizottság azt is szorgalmazza, hogy háromoldalú megállapodások szülessenek a tagországok, a helyi önkormányzatok és a társadalom között. Ez is biztosítandó a közösségi jogszabályok vonatkozó részeinek megfelelő és rugalmas alkalmazását a regionális és helyi szinteken. (További információ: <http://europa.eu.int/comm/governance>).

ről töröltek, csak az ügyében hozott döntést követő három év elteltével nyújthat be újabb felvételi kérelmet.

1976-ban hozták létre a civil kapcsolati bizottságot (Liasion Committee) a konzultatív státusú szervezetek által hat évre megválasztott 25 tag részvételével. 1977-től pedig a konzultatív státusú szervezetek plenáris ülése stratégiai kérdések kidolgozására (szociális, emberi jogi, oktatási, kulturális, nemi egyenjogúsági ügyekben).⁹

Az *Európai Unió Bizottsága egy tájékoztatóban* foglalta össze, miként kellene erősíteni az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepét. Az Uniót létrehozó Maastrichti szerződéshez kapcsolódó 23. Nyilatkozat szövege először a szektorral való együttműködésről, elismerve a jóléti kérdésekben a szektor szerepét. E sokrétű kapcsolatok (Gesztiné-Csanády, 2003) része:

- tudományos kutatási programokban részvétel (pl. 1999–2002 közötti keretprogram bevonta a magán-kutatóhelyeket is);
- humanitárius ügyekben, beleértve az együttműködést a szervezet humanitárius támogatással foglalkozó egységével (ECHO);
- a civil szervezetek részt vehetnek az Európai Parlamentben tartott meghallgatásokon;
- a közösség alapjogi kartájának kidolgozásába is bevonták az önkéntes szervezeteket (pl. az Előkészítő Bizottságban 1995-től tevékenykednek);
- 1996-ban létesítették az Európai Szociálpolitikai Fórumot, amelyen ezer NGO vett részt a szociális párbeszéd intézményi kereteinek kialakítása érdekében. Azóta két évenként ülésezik, és a tagállamokban is ezt a mechanizmust kell a párbeszédnél figyelembe venni (pl. közérdekű adatok közzétételével);
- az Unió 1997-ben iktatta a költségvetésébe először az NGO-k fejlesztésének támogatását;
- az EU jövőjét tárgyaló kormányközi értekezlet (IGC) is napirendjére tűzte a szektor fejlesztésének ügyét. Felmerült például, hogy közösségi szinten kellene szabályozni az NGO-k működési kérdéseit, a foglalkoztatási és szociális ügyekben az Unióval együttműködés kereteit, a 23. Nyilatkozatban szereplő gondolatokat beépíteni a közösségi jogba (konzultációs jog, támogatási jog, hogy az Európai Bíróság [ECJ] ne vitathassa az együttműködés jogalapját).

⁹ Az Európa Tanáccsal kapcsolatosan két dokumentumot emelünk ki, jelezve, hogy az intézményesítés több szinten, fokozatosan alakult ki.

A *Miniszeri Bizottság 93(38) határozata* biztosítja, hogy a konzultatív státussal rendelkező szervezetek részt vehetnek a *Regionális és Helyi Hatóságok Kongresszusának ülésein*, a Titkárság meghívására egyéb szektorális megbeszéléseken, amennyiben tevékenységéről 2 évente beszámol az Európa Tanácsnak.

1997. évi XXIV. törvény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló, 1980. május 21-én, Madridban kelt Európai Keretegyezmény kihirdetéséről.

Az együttműködés része a mintaként szolgáló keret-megállapodás a helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek közötti Konzultatív Bizottság létrehozására. Bevezető megjegyzése szerint „Rendes körülmények között egy ilyen Bizottság létrehozása államközi megállapodás nélkül is lehetséges. Számos példája van ennek a lehetőségnek. Ha azonban jogi vagy egyéb bizonytalanságok állnak fenn, államközi megállapodás biztosítaná azokat a feltételeket, amelyek között az ilyen konzultáció igénybe vehető lenne (lásd az 1.3. keretmegállapodást). Tagság: 2. § Minden, a Bizottságban részt vevő helyi hatóságot az általa kinevezett, X tagból álló küldöttség képviseli. Mindegyik küldöttséghez kapcsolódhatnak – a Bizottság beleegyezésével – társadalmi-gazdasági független szervezetek képviselői és szakértői.”

A Bizottság mindezek ismeretében javasolta, hogy

- az Unión belül teremtsék meg a szektorra vonatkozó közös, minimális szabályokat, a szükséges információs bázist és pénzalapot az integrálódó szektor jelentősége miatt;
- a tagállamok szintjén korszerűsítsék a szabályozást (pl. versenyszabályok, adószabályok, információs társadalom segítése);
- a szektoron belül is lépéseket kellene tenni a korszerűsítésre (pl. civil szervezetek munkatársainak képzése, a többszoros finanszírozás kialakítása).

Az Unióban az átláthatóság megteremtése és a közösségi támogatások hatékony felhasználása egymáshoz szorosan kapcsolódó célkitűzés, amelynek megvalósítása a civileknek is érdeke. Ezért bevonásuk a különböző programok monitorozásába fokozatosan megvalósul.¹⁰

- a) *Panaszjog*, jogi felelősségre vonási eljárásban egyéb lehetőség biztosítása érdemi közreműködést jelent az emberi jogok érvényesítésében. A jogaiban sértett fél nevében vagy mellette civil jogvédő szervezet munkatársai tűnnek fel a nemzetközi jogi fórumokon.¹¹ Ez nem csak a szervezet ismertségét fokozza, de feltételezi professzionális működését is.
- b) *Különböző lokális érdekek védelme, lakossági csoportok képviselete, részvételük biztosítása bizonyos társadalmi programok megvalósításában, együttműködés az államokkal, nemzetközi szervezetekkel az államhatárokat túllépő gondok kezelésében.* Ilyen ügy például a nemzetközi migráció,¹² a környezetvédelem, humani-

¹⁰ Egy példát idézünk. 166/2001. (IX. 14.) Korm. rendelet a nemzetközi segélyek, támogatások felhasználásával megvalósuló programok megfigyelő és értékelő rendszerének kialakításáról

1. § (1) E rendelet szabályozza a felajánlott nemzetközi segélyek által támogatott programok kezelésének megfigyelő és értékelő rendszerét (monitoring), különös tekintettel az európai uniós támogatásokra.

(2) E rendelet hatálya kiterjed mindazon természetes személyekre, jogi személyekre, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságokra, *társadalmi szervezetekre – kivéve a pártokat – akik programjaik végrehajtásához a nemzetközi segélyeket, támogatásokat és a központi költségvetési forrásokat (társfinanszírozás) együttesen használják fel.*

3. § b) *monitoring bizottság:* a költségvetési és civil szervezetek képviselőiből álló szakmai testület [...]."

¹¹ Például ilyen lehetőséget biztosítanak az Európa Tanácsban vagy az ENSZ előtt. 1998. évi XLIII. törvény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény tizenegyedik jegyzőkönyvének kihirdetéséről. Az *Emberi Jogok Európai Bírósága* (34. Cikk) kérelmeket vehet át bármely természetes személytől, nem-kormányzati szervezettől vagy személyek csoportjaitól, akik vagy amelyek azt állítják, hogy az Egyezményben vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvekben biztosított jogok valamely Magas Szerződő Fél részéről történt megsértésének áldozatai. A *Magas Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy semmilyen módon nem akadályozzák a jog hatékony gyakorlását.*

1996. évi XXXIX. törvény a volt Jugoszlávia területén elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekmények megbüntetésére létrehozott Nemzetközi Törvényszék Alapokmányából fakadó kötelezettségek végrehajtásáról. Nyomozás és a vádirat előkészítése: 1. A Főtitkár hivatalból vagy bármely forrásból, különösen kormányoktól, az Egyesült Nemzetek Szervezetének szerveitől, kormányközi és nem-kormányzati szervezetektől szerzett információk alapján indít nyomozást. A Főügyész értékeli a kapott vagy szerzett információkat, és dönt arról, hogy elégséges alap van az eljárás megindításához.

¹² Az Európa Tanács 144. Egyezményének, amely a külföldieknek a helyi közéletben való részvételéről szól (1992), Magyarország nem részese. Az egyezmény célja, hogy a részes állam területén jogszerűen élő külföldiek politikai jogait bővítse, mert bevonásuk a helyi közéletbe a nagyobb stabilitást, demokratizálódást és idegenügylőlet megelőzését szolgálja. Ezért a következőket kívánja biztosítani az országban élő külföldiek számára:

1. Egyenjogúság a szólás, gyülekezési és egyesülési jog terén az állampolgárokkal.

tárius akciók vagy éppen a korrupció elleni fellépés¹³ támogatása. Az Európai Bizottság *tájékoztatója az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítésé-*

2. Helyi, települési szinten a külföldieket képviselő testületeket kell felállítani, amelyek elsősorban konzultációt látnának el (vitafórum, eszmecsere a helyi hatóságokkal, önkormányzatokkal), amelyekbe tagokat a helyi NGO-k, külföldiek szervezetei választanak meg.

3. Helyhatósági szinten választójog biztosítása a legalább öt éve ott élőknek, és a jelölésben a civil szervezeteknek nagy szerepe lehet.

4. A közérdekű adatokat hozzáférhetővé kell tenni minden, a külföldieknek a helyi közélettel összefüggő kérdésekben, és e téren a civil szervezeteknek közvetítő szerepe van.

A Nemzetközi Migrációs Szervezetben azonban tagok vagyunk (2000/5. *Nemzetközi Szerződés a belügyminiszterről*, a Nemzetközi Migrációs Szervezet [IOM] Alapokmánya). A szervezet, feladatainak végrehajtása során szorosan együttműködik a migrációval, a menekültekkel és az emberi segélyforrásokkal foglalkozó nemzetközi szervezetekkel, kormányzati és nem-kormányzati szervezetekkel annak érdekében, hogy – többek között – elősegítse az e területen folyó nemzetközi tevékenységek összehangolását. Ezen együttműködés megvalósítása során az érintett szervezetek kölcsönösen tiszteltben tartják egymás hatásköreit és illetékességét.

A szervezet Tanácsa, saját kérésükre, lehetővé teheti, hogy migrációval, menekültekkel vagy emberi segélyforrásokkal foglalkozó nem-tagállamok, kormányzati vagy nem-kormányzati nemzetközi szervezetek megfigyelőként részt vegyenek a rendezvényein az eljárási szabályaiban előírt feltételek mellett. A megfigyelőknek nincs szavazati joguk.

A Szervezet szükségleteinek fedezésére a következő anyagi források szolgálnak: b) a költségvetés működési költség része tekintetben a tagállamok vagy más államok, kormányzati és nem-kormányzati nemzetközi szervezetek, jogi személyek vagy egyének káspénz, természetbeni vagy szolgáltatási hozzájárulásai szolgálnak fedezetül, amelyek minél előbb, de a tárgy pénzügyi év befejezése előtt teljes egészében be kell fizetni.

¹³ A 2000. évi XXXVII. törvény által kihirdetett, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) tagállamai, valamint Argentína, Brazília, Bulgária, Chile és Szlovákia által Párizsban, 1997. november 21-én elfogadott – a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló – Egyezményt idézzük példaként: „üdvözölve a gazdasági társaságoknak, üzleti szervezeteknek, szakszervezeteknek és úgyszintén más, nem-kormányzati szervezeteknek a vesztegetés elleni küzdelemben tett erőfeszítéseit.”

1. Cikk A külföldi hivatalos személy megvesztegetésének bűncselekménye: 1. Mindegyik Szerződő Fél megteszi azokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a saját jogában bűncselekménynek minősüljön – szándékos elkövetés esetén – külföldi hivatalos személynek a maga vagy harmadik személy számára – közvetlenül vagy közvetlők útján – bármely személy által bármilyen jogtalan pénzbeli vagy egyéb előny felajánlása, ígérete vagy adása azért, hogy a hivatalos személy hivatali kötelezettségei gyakorlásával kapcsolatban valamit megtegyen vagy attól tartózkodjon azért, hogy a nemzetközi kereskedelem valamilyen üzlet vagy más, őt meg nem illető előny megszerzése vagy megtartása lehetővé váljék.

2. Mindegyik Szerződő Fél megteszi azokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a bűnrészség, ideértve a felbujtást és a bűnséglyt is, a külföldi hivatalos személy megvesztegetésének bűncselekménye esetében bűncselekménynek minősüljön. A külföldi hivatalos személyek megvesztegetése esetében a kísérletet és a megvesztegetésre irányuló bűnszövetséget olyan mértékben kell bűncselekménnyé nyilvánítani, amilyen mértékben a hazai hivatalos személyek megvesztegetése esetében az.

a) „külföldi hivatalos személy” a jogalkotási, közigazgatási vagy igazságszolgáltatási tisztséget viselő, akár kijelölt akár választott személy egy külföldi országban; külföldi országban közhatalmi tisztséget ellátó személy, ideértve a köztisztviselőt vagy az állami vagy önkormányzati vállalkozásban tevékenykedő személyt; valamint a *közcélú nemzetközi szervezetek tisztviselői, illetve ügynökei*;

2. Cikk A jogi személyek felelőssége: Mindegyik Szerződő Fél – összhangban saját jogi alapelveikkel – megteszi azokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy megteremtse a jogi személyek felelősségre vonhatóságát külföldi hivatalos személy megvesztegetése esetén.”

2002. évi LIX. törvény a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének 54. ülészakán, 1999. december 9-én elfogadott nemzetközi Egyezmény kihirdetéséről „emlékeztetve a Közgyűlés 1996. december 17-én kelt, 51/210. számú határozata 3. bekezdésének f) pontjára, amelyben a Közgyűlés felhívta az államokat arra, hogy megfelelő belső intézkedések útján tegyenek lépéseket a terroristák és a terrorista szervezetek finanszírozásának megelőzésére és felszámolására, függetlenül attól, hogy ez a finanszírozás közvetlenül vagy olyan szervezetek közbejöttével történik, amelyeknek ténylegesen vagy állítólagosan jótékonyági, társadalmi vagy kulturális céljai is vannak, vagy amelyek jogellenes tevékenységet is folytatnak, mint amilyen a tiltott fegyverkereskedelem, kábítószer-forgalmazás és zsarolás, ideértve személyeknek terrorista tevékenység finanszírozása céljából történő felhasználását is, valamint

séről szóló tájékoztatója is kiemeli: az 1990-es évek közepén a tagállamokban végzett felmérés bizonyítja, hogy a közszolgáltatásokban (házi szociális gondozás, tanácsadás, ingyenes jogsegély, területfejlesztés stb.) a non-profit szervezetek jelenléte már 10 %-os és az összes munkaerő 2–5 %-át foglalkoztatják. Így a civil szervezetek szerepe az életminőség, a közjó szolgáltatában egyre nő.

- c) *A civil szervezetek nélkül a közérdekű adatok megszerzése, nyilvánossága és általában a társadalmi részvétel erősítése, a helyi lakosság mozgósítása sokkal törekényebb lenne.* Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága (2001) 19. számú Ajánlása lakosságnak a helyi közeleti részvételéről szól. Az Ajánlás 12. pontja is kiemeli, hogy az egyesületek és állampolgári csoportok kulcsszerepet játszanak a demokratikus részvétel erősítésében és kultúrájának fejlesztésében, különösen a fiatalok, a szegregáltak és a nők bevonása révén a választásokba, a véleményformálásba, például az ifjúsági szervezeteken, nőszervezeteken keresztül. A környezeti értékekkel kapcsolatos tudatosság emelésében a helyi vagy a nagy nemzetközi zöld szervezetek egyaránt kiveszik a részüket. Jó példa minderre a 2001. évi LXXXI. törvénnyel kihirdetett, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférést, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény.¹⁴

felhívta őket különösen annak megfontolására, hogy ahol szükséges, fogadjanak el a vélhetően terrorizmus céljaira szánt források mozgásának megelőzésére és felszámolására irányuló szabályozást, anélkül, hogy akadályoznák bármely módon a jogszerű tökmegmozgásokat, továbbá arra, hogy fokozzák az ilyen források nemzetközi mozgására vonatkozó információcsereét.

2. *Cikk 1. Az Egyezmény értelmében bűncselekményt követ el az, aki bármely eszközzel, közvetlenül vagy közvetve, jogellenesen és szándékosan, forrást biztosít vagy gyűjt azzal a szándékkal vagy annak tudatában, hogy azt részben vagy egészben a következő cselekmény elkövetésére használják fel:*

- olyan cselekmény, amely a mellékletben szereplő valamely szerződés hatálya alá tartozó és az abban meghatározott bűncselekményt valósít meg; vagy
- bármely egyéb olyan cselekmény, amely polgári személy vagy fegyveres konfliktus esetén az ellenségeskedésben tevőlegesen részt nem vevő más személy halálának vagy súlyos testi sérülésének okozására irányul, ha a cselekmény célja annak természetéből vagy összefüggéseiből következően az, hogy a lakosságot megfélemlítse, vagy egy Kormányt vagy nemzetközi szervezetet valamely cselekmény megtételére vagy ennek megtételétől történő tartózkodásra kényszerítsen."

¹⁴ 3. A „környezeti információ” jelent bármely frott, látható, hallható, elektronikus vagy egyéb formában megjelenő információt, melynek tárgya

a) a környezet elemeinek, úgymint a levegőnek és az atmoszférának, a víznek, a talajnak, a földnek, a tájképnek, a természetes élőhelyeknek, a biológiai sokféleségnek és összetevőinek, beleértve a genetikailag módosított szervezeteket is, illetve ezen elemek közti kölcsönhatásnak az állapota;

b) tényezők, úgymint anyagok, energia, zaj és sugárzás, tevékenységek és intézkedések, beleértve a közigazgatási intézkedéseket, a környezetet érintő megállapodásokat, irányelveket, jogalkotást, tervek és programokat, amelyek befolyásolják vagy befolyásolhatják a fenti a) bekezdésben említett környezeti elemeket, valamint a környezeti döntéshozatalban felhasznált költség-hason, továbbá egyéb gazdasági elemzések és becslések;

c) az emberi egészség és biztonság állapota, az emberi élet, a kulturális helyszínek és az épített környezet állapota, olyan mértékben, amilyen mértékben ezeket befolyásolja vagy befolyásolhatja a környezeti elemek állapota, vagy ezen környezeti elemeken keresztül a b) bekezdésben említett tényezők, tevékenységek vagy intézkedések.

4. A „nyilvánosság” jelentése egy vagy több természetes vagy jogi személy, továbbá a nemzeti joggal vagy gyakorlattal összhangban azok szövetségei, szervezetei és csoportjai.

5. Az „*értékelte nyilvánosság*” jelent a nyilvánosság azon részét, amelyet a környezeti döntéshozatal befolyásol, vagy valószínűleg befolyásol, vagy ahhoz érdeke fűződik; jelen meghatározásban a környezet védelmét elősegítő és a nemzeti jogban foglalt követelményeknek megfelelő, nem kormányzati szervezeteket érdekelte szervezeteknek kell tekinteni.

Összegzésként elmondható, hogy a kutatásban és szabályozás előkészítésében nagyobb figyelmet kellene szentelni ennek az újabb, keletkezőben lévő jogrétegnek. A non-profit szektor jogszerű, hatékony és országokat átlépő működéséhez nélkülözhetetlen az egyesülési jog alapjoként érvényesítésére vonatkozó intézményrendszer megszilárdítása, a nyitott jogalkotás, a kormányzat központi és helyi szintjein a civilekkel való párbeszéd intézményesítése, a közszolgáltatások szervezésének racionálisabb rendje. Ma még a szabályozás szóhasználat, tartalma és szintje igen esetleges. Magyarország nem részese a civil szervezeti jogállás szempontjából fontos ET egyezménynek, sőt a felsorolt nemzetközi szervezetek által kialakított intézményes együttműködést sem használja ki a

Valamennyi Fél törekszik biztosítani azt, hogy a tisztviselők és a hatóságok nyújtsanak segítséget és útbaigazítást a nyilvánosságnak a környezeti információhoz való hozzáférésben, a környezeti döntéshozatalban való részvétel megkönnyítésében és az igazságszolgáltatás igénybevételében.

9. állampolgárságra, nemzetiségre vagy honosságra való tekintet nélkül, továbbá jogi személy esetén bejegyzési helyre, illetve tényleges tevékenységének központjára való tekintet nélkül.

a) az információkéréshez fűződő érdek megjelölésének igénye nélkül;

b) a kért formában, bizonyos kivételekkel:

a lehető legrövidebb időn belül, de legkésőbb a kérés benyújtását követő egy hónapon belül kell rendelkezésre bocsátani, kivéve, ha az információ mennyisége és bonyolultsága indokoltá teszi a fenti időszaknak a kérés benyújtását követő legfeljebb két hónapon belül. A kérelmezőnek bármilyen meghosszabbításról és annak indokairól tájékoztatást kell kapnia.

Környezeti információra vonatkozó kérés elutasítható, ha pl. olyan anyagra vonatkozik, mely előkészítés alatt áll, vagy a nemzeti jog e kivételeket megállapítja, tekintetbe véve a közérdeket, amely az információ feltáráshoz fűződik, az információ feltárása hátrányosan érintené pl. a nemzetközi kapcsolatokat, a honvédelmet vagy a közbiztonságot; az igazságszolgáltatás menetét.

Amennyiben a hatóság nem rendelkezik a kért környezeti információval, a lehető legrövidebb időn belül tájékoztatja a kérelmezőt arról, hogy véleménye szerint mely hatóságnál lehet a kért információt megkapni, vagy továbbítja a kérést ezen hatósághoz, és arról a kérelmezőt megfelelő módon tájékoztatja.

A kérés elutasítása írásban történik, amennyiben a kérést írásban nyújtották be, vagy a kérelmező így igényli. Az elutasítás tartalmazza az elutasítás okait, és tájékoztatást ad a 9. Cikkkel összhangban biztosított jogorvoslati eljárás hozzáférhetőségéről.

Valamennyi Fél biztosítja azt, hogy a környezeti információk egyre inkább rendelkezésre álljanak olyan elektronikus adatbázisokban, amelyek a nyilvánosság számára a nyilvános telekommunikációs hálózaton keresztül könnyen hozzáférhetők.

Valamennyi Fél három vagy négy évet meg nem haladó rendszeres időszakonként országos jelentést ad ki és terjeszt a környezet állapotáról, melynek keretében információt biztosít a környezet minőségéről és a környezet terheléséről.

Valamennyi Fél, nemzeti jogszabályainak keretein belül, biztosítja az érintett nyilvánosság azon tagjai számára, akik a) kellő érdekkel bírnak a döntésben vagy alternatíván, b) jogaik sérülését állítják, amennyiben a Fél közigazgatási eljárási törvénye ennek fennállását előfeltételként szabja a felülvizsgálati eljárás hozzáférhetőségét bíróság és/vagy más, a jogszabályok által kijelölt független és pártatlan testület előtt, hogy megtámadják bármely döntés, intézkedés vagy mulasztás anyagi vagy eljárási törvényességét, mely ütközik a 6. Cikk rendelkezéseivel, és, amennyiben a nemzeti jog így rendelkezik, a jelen Egyezmény más releváns rendelkezéseivel, nem csorbítva a 3. bekezdés érvényét.

A kellő érdek és a jogsérelem fogalmát a nemzeti jogszabályok követelményeivel, valamint azzal a céllal összhangban kell meghatározni, miszerint ezen Egyezmény hatálya alatt az érintett nyilvánosság kapjon széles körű hozzáférési lehetőséget az igazságszolgáltatáshoz. E célból a 2. Cikk 5. bekezdésében írt követelményeknek megfelelő, nem kormányzati szervezet kellő érdekekkel rendelkezőnek minősül a fenti a) albekezdés céljára. Ugyanezen szervezetek a fenti b) albekezdésben megfogalmazott jogokkal rendelkező szervezeteknek minősülnek.

A tanácskozások során a Felek folyamatosan áttekintik a Felek által készített rendszeres jelentés alapján a jelen Egyezmény végrehajtását, és e célt szem előtt tartva: Bármely nem-kormányzati szervezet vagy ügynökség, amelynek tevékenységi területe az Egyezményével megegyezik és az Európai Gazdasági Bizottság Végrehajtó Titkáratáról tájékoztatja, hogy részt kíván venni a Felek tanácskozásában, jogosult megfigyelőként részt venni a találkozón, amennyiben a Felek legalább egyharmada ez ellen nem emel kifogást."

hazai non-profit szektor. A bilaterális nemzetközi egyezményekben a harmadik szektor bevonása pedig inkább díszítő elemként van jelen.

Úgy tűnik, a friss demokráciák egyikeként, inkább külső minták követéséről van tehát szó, amely egyaránt vonatkozik a hatalmi decentralizációtól ódzkodó kormányzati szférára és az alakulóban lévő non-profit szektorra. Különösen a hazai jogalkotás nyilvánossága jelenthetné az alapját a nemzetközi döntéshozatalban, szabályozás előkészítésében való részvételhez a magyarországi civil szervezeteknek. Ugyanakkor a kormányzati szervek az egyeztetést, a tervezetek folyamatos hozzáférést (közérdekű adat) és a vélemények feldolgozását nem jogi,¹⁵ hanem legfeljebb szubjektív politikai mérlegelési körbe tartozónak tekintette, még a professzionális civil véleményekkel szemben is. Az ambivalens gyakorlatot kissé javíthatja a korszerűsítendő jogalkotási törvény.¹⁶

Az EU csatlakozáskor a non-profit szervezetek csak akkor tudnak beleilleszkedni az új környezetbe, ha a szabályozás ezt számukra megkönnyíti (pl. a közérdekű adatokhoz, a hazai jogszabály- és uniós tervezetekhez való hozzáféréssel, a folyamatos egyeztetéssel), a szektor a mainál szervezettebb lesz (pl. létrehozza a jogalkotási javaslatokat kidolgozó, minőségbiztosítást végző saját ernyő- vagy kiszolgáló szervezeteit), és rendelkezik a különböző pályázatokhoz, projektekhez szükséges önrésszel, saját forrásokkal. Mindhárom tekintetében van még mit tenni itthon, hogy a non-profit szektor valóban hozzájáruljon, a verbális szinten túl, a közösség jólétéhez, a demokrácia erősítéséhez és a nemzetközi együttműködéshez.

¹⁵ Ehhez hozzájárult az Alkotmánybíróság határozata is, noha valószínűleg nem ezt célozta. A 7/1993. (II. 15.) AB határozat értelmében: Az Alkotmány 36. §-ának az a megfogalmazása, hogy „Feladatának ellátása során a Kormány együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel”, a Kormány számára tevékenysége ellátásához módszerbeli ajánlást jelent. Ez, az Alkotmánybíróság szerint nem azonos a jogalkotási törvény 27. § c) pontjában foglaltakkal. „A jogalkotásról szóló törvény 27. § c) pontja értelmében a Kormány elé terjesztendő jogszabálytervezetekről azok előkészítése során az érdekelt társadalmi szervezetek és érdekképviselői szervek véleményt nyilvánítnak.” Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogszabályt előkészítő szervezetek, e vélemények beszerzésével kapcsolatos kötelezettségessége azonban önmagában nem érintheti az adott jogszabály érvényességét. Az Alkotmánybíróság 14/1992. (III. 3.) AB határozatában már kifejtette: „ha a jogszabályelőkészítő szervek a jogalkotásról szóló törvény szabályalkotási követelményeit nem tartják be, ez a kötelezettségesség önmagában nem elégséges ok a kiadott jogszabályok alkotmányellenességének megállapítására. A jogszabályok előkészítésére vonatkozó törvényi előírások megsértése csupán a jogalkotó államigazgatási, esetleg politikai felelősségét alapozhatja meg. A jogalkotási törvény rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása csak akkor eredményezheti jogszabály alkotmányellenességének megállapítását, ha az adott jogszabály egyben az Alkotmány valamely rendelkezésébe is ütközik. Az Alkotmány 7. § (2) bekezdése értelmében ugyan a jogalkotás rendjét törvény szabályozza, ez a rendelkezés azonban nem emelte az Alkotmány szintjére a jogalkotási törvény normáit.”

¹⁶ A Kormány T/4488.számú benyújtott javaslata. Ennek javítására fogalmazott meg több javaslatot a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ Álláspont, 21.szám, 2003.).

Irodalom

- KOVÁCS ÉVA – VÓKÓ GYÖRGY: Társadalmi szervezetek az emberi jogi mozgalmakban. *Ügyészek Lapja*, 2002/3:75–86.
- NEMES, ANDRAS and TÓTH, JUDIT: *European Sportlaw* (Textbook on Basics of Legal Studies – for Human Kinesiologists, Trainers and P.E. Teachers). Semmelweis University Budapest, Faculty of Physical Education and Sport Sciences. Revised edition, Budapest (2002).
- LESTER SALAMON – HELMUT ANHEIER: Szektor születik. *Nonprofit Kutatások* 4. Budapest, 1995.
- HANTOS JÁNOS: *A Magyar Vöröskereszt 100 éve*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1981.
- WELLER MÓNICA: A nem-kormányzati szervezetek szerepe az emberi jogok védelmében nemzeti és nemzetközi szinten. *Acta Humana*, 1995/21: 45–60.
- SIPOS KATALIN: *Európai Unió – civil társadalom – nem-kormányzati szervezetek*. MTA Jogtudományi Intézet, 2001.
- GESZTINÉ AJTÓSI JUDIT – CSANÁDY DÁNIEL: Együttműködés a harmadik szektorral. *Európai Tükör Műhelytanulmányok* 91. (2003) Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központjának kiadványa.
- SZABÓ MÁTÉ: A jogvédő szervezetek Magyarországon a rendszerváltás után és az Európai Unió csatlakozás nyújtotta új politikai tér. *Acta Humana*, 1998/31: 22–50.

JUDIT TÓTH

NON-PROFIT ORGANISATIONS ON THE STAGE
OF INTERNATIONAL LAW

(Summary)

The author gives an overview on internationalised third sector on the base of binding and non-binding documents dealing with the co-operation, activities and legal status of NGOs. Due to the field of contemporary law in birth, the article draws the readers' attention to patchy development of this new part of international law characterised by inhomogeneous terminology and empty phrases on importance of non-profit organisations in great extent in the international legal documents. These features can be considered as dysfunctional integration of new democratic states into the new international environment such in the case of Hungary, too. It is underlined that institutionalisation of regular dialogue between the governmental power and non-profit sector, in particular in the law-making process is an essential precondition for lawful and effective operation of the NGOs on the international stage. Without proper domestic institutions of dialogue in local, regional and national level neither the EU accession, nor integration of new democratic states to the European architecture can improve the capacity of non-profit sector in order to contribute to public welfare, democracy and stability.